

IDE-IDE KOSMOPOLITAN DALAM PERSPEKTIF DAN PRAKSI GLOBAL GOVERNANCE (Studi: United Nations Framework Convention on Climate Change)

Apriwan¹

Abstract

Climate Change is a phenomenon that can be noticed easily recently. This issue brings many threats toward human beings because it influences the whole parts of human's life. Certainly, the topic of climate change has affected not only certain community but also the whole nation. Because of the growth of interconnection and interdependent among nations, this subject has grown into global issue and needed global attention and response as well. Therefore to manage this subject of climate change, it is very needed to understand of how climate change affects different social groups and how they react to these uncertain changes. Sometimes, many societies have lack of capability to respond and lighten the effect of climate change that is happening. The United Nations holds the annual meeting called UNFCCC to cope with this issue of climate change. The most outstanding achievement of this forum happened in Kyoto, Japan, in 1997 when the mechanism to reduce carbon level is made. This achievement is often called the Kyoto Protocol. In this protocol, flexible mechanisms are discussed to minimize and avoid the effect of climate change toward the global society. The article wants to describe what perspective of cosmopolitanism which one to cover, how UNFCCC as a global governance manages the climate change across boundaries states, and what strategic is used to assist it.

Keywords : *Global Governance, climate change, cosmopolitanism*

Absraksi

Perubahan iklim merupakan sebuah fenomena yang tidak bias ditandai dengan tepat. Isu ini membawa banyak ancaman pada kehidupan manusia karena bias berpengaruh pada kehidupan manusia. Topic perubahan iklim tidak hanya berpengaruh pada komunitas tertentu namun juga pada seluruh bangsa. Karena pertumbuhan hubungan dan ketergantungan antar Negara, isu ini telah menjadi isu global dan membutuhkan respon dari global juga. Terdapat beberapa hal yang dapat dilakukan yaitu sangat penting untuk memahami bagaimana perubahan iklim dapat berpengaruh pada kelompok social dan bagaimana mereka menanggapi perubahan ini. Kadangkala, beberapa masyarakat tidak cukup mampu untuk merespon perubahan iklim ini. PBB mengadakan pertemuan yang disebut dengan UNFCCC untuk membahas permasalahan ini. Hasil yang paling baik adalah di Kyoto, Jepang pada tahun 1997 ketika mekanisme pengurangan karbon didiskusikan. Pertemuan ini menghasilkan Protokol Kyoto dimana didalamnya terdapat mekanisme yang fleksibel untuk mengurangi dan menghindari efek perubahan iklim. Artikel ini akan menjelaskan tentang perspektif cosmopolitan yang menunjukkan bagaimana UNFCCC sebagai sebuah mekanisme global untuk membahas perubahan iklim yang melampaui batas Negara dan bagaimana isu ini menjadi strategis.

Kata kunci : *Global governance, Kosmopolitanisme, PBB, Perubahan Iklim*

¹ Staf Pengajar Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, FISIP Universitas Andalas-Padang

Pendahuluan

Perkembangan terakhir dari kerusakan lingkungan berimplikasi terhadap apa yang disebut dengan perubahan iklim yang juga menyebabkan terjadinya pemanasan global². Penelitian yang telah dilakukan para ahli selama beberapa dekade terakhir ini menunjukkan bahwa ternyata makin panasnya planet bumi dan berubahnya sistem iklim di bumi terkait langsung dengan gas-gas rumah kaca yang dihasilkan oleh aktifitas manusia. Khusus untuk mengawasi sebab dan dampak yang dihasilkan oleh pemanasan global, Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) membentuk sebuah kelompok peneliti yang disebut dengan *Panel Antarpemerintah Tentang Perubahan Iklim* atau disebut *International Panel on Climate Change* (IPCC). Setiap beberapa tahun sekali, ribuan ahli dan peneliti-peneliti terbaik dunia yang tergabung dalam IPCC mengadakan pertemuan untuk mendiskusikan penemuan-penemuan terbaru yang berhubungan dengan pemanasan global, dan membuat kesimpulan dari laporan dan penemuan-penemuan baru yang berhasil dikumpulkan, kemudian membuat persetujuan untuk solusi dari masalah tersebut

Satu hal yang menjadi pertanyaan, mengapa isu perubahan iklim begitu menjadi penting dan perlu penanganan secara global. Berdasarkan laporan IPCC, dampak perubahan iklim tidak hanya dalam konteks lingkungan semata, tetapi juga berkembang dalam aspek lainnya. Sosial, ekonomi dan lingkungan. Pemanasan global sebagai implikasi lain dari perubahan iklim merupakan dampak dari aktivitas modern yang kompleks, melibatkan dunia secara keseluruhan, kondisi ini juga berhubungan dengan kemiskinan, pertumbuhan ekonomi, ledakan penduduk. Dengan demikian, penanganannya tentu tidaklah mudah, dan mengabaikan isu ini juga berimplikasi sangat buruk atas keberlangsungan kehidupan di muka bumi ini.³ Perubahan iklim akan paling mempengaruhi orang miskin dan kelompok rentan lainnya yang bekerja pada bidang-bidang pertanian, wilayah pesisir, sekitar hutan, serta wilayah perkotaan. melalui penggudulan hutan, kebakaran hutan, degradasi lahan gambut serta berkurangnya karbon. Dalam skala global, perubahan iklim akan mengakibatkan terjadinya pencairan lapisan es. Pencairan ini tidak hanya terjadi di daerah kutub tetapi juga di beberapa puncak gunung yang selama ini dipercaya ditutupi lapisan es abadi. Sejak dekade 1960-an, lapisan es yang menyelimuti bumi ini telah berkurang sebanyak 10 persen. Namun semua ini hanya merupakan satu sisi dari perubahan iklim, masih banyak hal lain yang cukup merisaukan bagi keberlangsungan kehidupan spesies di muka bumi ini⁴.

Mengacu pada kondisi tersebut, dalam konteks kerjasama negara bangsa, perkembangan dari respon kerusakan lingkungan semakin terlihat pada KTT Bumi (Earth Summit) tahun 1992, di Rio de Janeiro, Brazil di buat suatu kerangka konvensi untuk perubahan iklim (*United Nations Framework Convention on Climate Change*--UNFCCC) yang ditandatangani oleh 162 negara. Kerangka konvensi ini ditujukan sebagai ikatan moral untuk mengurangi emisi gas karbondioksida dan 5 jenis gas rumah kaca lainnya (CH₄,

² Pemanasan Global adalah adanya proses peningkatan suhu rata-rata atmosfer, laut, dan daratan Bumi. Suhu rata-rata global pada permukaan Bumi telah meningkat 0.74 ± 0.18 °C (1.33 ± 0.32 °F) selama seratus tahun terakhir. *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) menyimpulkan bahwa, "sebagian besar peningkatan suhu rata-rata global sejak pertengahan abad ke-20 kemungkinan besar disebabkan oleh meningkatnya konsentrasi gas-gas rumah kaca akibat aktivitas manusia" *Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Intergovernmental Panel on Climate Change*. Diakses pada 02-02-2007

³ http://unfccc.int/essential_background/feeling_the_heat/items/2917.php diakses 10 Juni 2009

⁴ Winnefeld, James A. and Marry, E Morris, 1994, Where Environmental Concerns and Security Strategies Meet; Green Conflict in Asia and Middle East, Rand, St. Monica, Summary xiv lihat juga pada Jack M, Hollander,., 2003, The real environmental crisis : why poverty, not affluence, is the environment's number one enemy, University of California Press, Berkeley,

N₂O, HCFS, PFCS dan SF₆) di setiap negara-negara yang ikut menandatangani. Pada pelaksanaannya, hanya sedikit dari negara-negara tersebut yang benar-benar menjalankan komitmen ini. Akhirnya disadari bahwa dibutuhkan aturan-aturan yang mengikat secara hukum mengenai perubahan iklim ini.

Protokol Kyoto atau Kyoto Protocol yang digagas UNFCCC merupakan bentuk nyata bagi komitmen negara-negara di dunia untuk bersama-sama mencegah atau setidaknya mengurangi proses perubahan iklim ini. Diselenggarakan di Kyoto, Jepang, pada tanggal 11 Desember 1997 dan terbuka untuk ditandatangani mulai dari 16 Maret 1998 sampai dengan 15 Maret 1999. Setelah Rusia melakukan ratifikasi resmi pada tanggal 18 November 2004, maka protokol Kyoto resmi diberlakukan mulai 16 February 2005. Sampai dengan 10 July 2006, sudah ada 168 negara yang melakukan ratifikasi terhadap protokol Kyoto (mewakili lebih dari 61.6 % keseluruhan penyumbang emisi gas rumah kaca). Hingga 3 Desember 2007, 174 negara telah meratifikasi protokol tersebut, termasuk Kanada, Tiongkok, India, Jepang, Selandia Baru, Rusia dan 25 negara anggota Uni Eropa, serta Rumania dan Bulgaria. Ada dua negara yang telah menanda tangani namun belum meratifikasi protokol tersebut: Amerika Serikat (tidak berminat untuk meratifikasi) dan Kazakstan. Sementara Australia akhirnya ikut seta meratifikasi protokol tersebut setelah terjadi pergantian pimpinan di negara tersebut.

UNFCCC telah menjadi *icon* di tingkat global yang berusaha menangani isu-isu lingkungan yang tidak hanya melibatkan aktor negara, tetapi juga aktor non negara, seperti jaringan LSM Internasional, Korporasi, Individu, akademisi, dan masyarakat sipil lainnya. Dalam tataran ini, UNFCCC juga sekaligus berfungsi sebagai *pioneer* dalam membangun norma internasional dalam konteks perubahan iklim, dan norma tersebut mendapat pengakuan dan respon dari masyarakat global. Sebagai global governance, UNFCCC banyak mengadopsi nilai-nilai, ide dan norma sosial yang berkembang. Kosmopolitan sebagai sebuah nilai, ide dan norma juga diadopsi oleh UNFCCC. Berangkat dari kondisi tersebut, paper ini mencoba menggambarkan dan menjelaskan nilai kosmopolitanisme seperti apa yang diadopsi baik dalam perspektif maupun kerangka praksis UNFCCC itu sendiri.

Dari paparan diatas, penulis ingin melihat bagaimana UNFCCC mengelola keterlibatan aktor negara dan non negara dalam penanggulangan perubahan iklim, mekanisme apa yang dipakai, pihak mana saja yang terlibat dan nilai-nilai cosmopolitan seperti apa yang coba diadopsi oleh UNFCCC dalam kebijakan dan praksisnya.

Global Governance dan Ide Kosmopolitan

Munculnya aktor-aktor baru dalam hubungan internasional menggeser kekuasaan yang dimiliki negara atau states. Negara semakin kehilangan perannya dan hal ini memberikan kemenangan pada kekuatan pasar. Hal ini berpengaruh kuat terhadap perubahan tatanan politik global. Dalam kondisi seperti ini dibutuhkan sebuah aturan baru untuk menampung dan mengatur aktivitas para aktor baru tersebut. Kebutuhan untuk menciptakan sebuah tatanan atau mekanisme yang menjalankan fungsi yang ekuivalen dengan pemerintah menjadi sangat besar. Konsep *global governance* menjadi gagasan untuk menjawab kebutuhan tersebut. Para ahli hubungan internasional melihat gagasan ini sebagai jawaban yang lebih efektif dalam menyelesaikan masalah.

Rosenau dan Czempiel mengungkapkan konsep *global governance* sebagai *Governance without Government*. Pandangan ini merujuk pada tatanan atau aturan-aturan global tanpa adanya susunan hierarki sebagaimana yang terdapat dalam sebuah institusi formal. Akan tetapi konsep tersebut masih dilihat sebagai hal yang bias dan masih diperdebatkan. Oleh The Commission on Global Government mendefinisikannya sebagai:

...the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. ...Governance has been viewed primarily as

intergovernmental relationships, but it must now be understood as also involving non-governmental organizations, citizens' movements, multinational corporations, and the global capital market. ... It is continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken (1995: 2).

Leon Gordenker dan Thomas Weiss memberikan definisi *global governance* sebagai '...efforts to bring more orderly and reliably responses to social and political issues that go beyond capacities of states to address individually' (1996: 17). Argumen ini mengungkapkan bahwa *global governance* lebih mengacu pada individu dalam merespon isu-isu sosial dan politik. Individu secara moral memiliki nilai-nilai dan hak-hak yang tidak terikat atau diberikan oleh institusi manapun. Nilai-nilai moral ini yang dijadikan landasan dalam *global governance*. Dalam proyek normative, *global governance* mengindikasikan adanya tujuan bersama yang bersifat lintas negara dan ditujukan untuk kebaikan individu-individu, bukan negara. *Global governance* menghendaki sebuah tatanan atas perilaku-perilaku aktor dalam hubungan internasional melalui penerapan norma-norma yang diterima secara global⁵.

Berangkat dari paparan diatas, *Global Governance* dapat di definisikan sebagai sebuah struktur regulasi yang dapat berupa organisasi atau sebuah tatanan yang dibentuk dengan kesepakatan, yang diberi kewenangan untuk mengkoordinasikan tiap aktor, mengontrol dan memiliki otoritas penuh atas bidang yang disepakati dan melaksanakan kebijakan. Dapat dikatakan juga sebagai regulasi yang mengatur hubungan inter-dependen dalam ketiadaan otoritas dominan. Ada pula yang mengatakan 'administrasi yang mengontrol proses global dalam ketiadaan pemerintahan global⁶ atau tindakan bersama untuk mengidentifikasi, memahami, masalah dunia yang pemecahannya membutuhkan kapabilitas yang melebihi kapasitas individu atau negara.

Global governance mendasarkan asumsinya bahwa semua aktor baik negara maupun non-negara termasuk di dalamnya individu harus terakomodasi dalam penciptaan norma-norma internasional tanpa melibatkan *coercion*. Semua warga dunia tanpa kecuali harus diikutsertakan dalam penciptaan suatu tatanan yang berlaku dan sesuai untuk semua. Konsep yang demikian ini sangat sesuai dengan kosmopolitan. Pengambilan keputusan berdasarkan pemikiran kosmopolitan tidak perlu mempertimbangkan perhitungan *cost and benefit* namun lebih melihat pada nilai-nilai moral yang dimiliki manusia karena tujuannya adalah menjamin kepentingan individu bukan negara.

Mengacu kepada UNFCCC sebagai bentuk *Global Governance* memiliki andil yang cukup signifikan dalam merumuskan dan mengangkat isu-isu perubahan iklim dan pemanasan global menjadi isu dan norma internasional. Dalam konteks ini, UNFCCC sekaligus mengadopsi nilai-nilai kosmopolitan yang cenderung mengedepankan nilai dan kepentingan kemanusiaan. Yang bersifat transnasional, melewati garis batas negara, melibatakan berbagai elemen yang merasa berkepentingan dengan isu tersebut. Dan yang lebih penting, isu perubahan iklim dan pemanasan global merupakan isu yang diangkat atas dasar kepentingannya keberlangsungan umat manusia di masa sekarang dan masa yang akan datang, sebagai akibat dari kerusakan lingkungan yang diakibatkan oleh manusia juga.

Mekanisme Konvensi Perubahan Iklim

Mekanisme kerja UNFCCC sebagai bentuk *Global Governance* bisa dilihat dari berbagai program kerja yang telah dirumuskan. Ada beberapa hal yang bisa dipahami dari mekanisme kerja UNFCCC. Pertama proses pembentukan wacana, dimana dengan

⁵ Muhadi Sugiono, *Global Governance Sebagai Agenda Penelitian dalam Studi Hubungan Internasional* diakses dari <http://msugiono.staff.ugm.ac.id/publikasi> 25 Mei 2009

⁶ Saba Riazati, "A Closer Look: Professor seeks stronger U.N.," *The Daily Bruin*, October 18, 2006

dibentuknya sub institusi seperti IPCC memberikan gambaran dan reason yang rasional betapa pentingnya respond dan mitigasi terhadap fenomena perubahan iklim. IPCC tidak hanya melibatkan ilmuwan dan ahli dari berbagai negara yang secara bersama-sama melakukan penelitian dan eksperimen atas berbagai dampak dari pemanasan global. Pada tahun 1990, IPCC mengeluarkan hasil penelitiannya yang pertama (*First Assessment Report*). Di dalam laporan tersebut dipastikan bahwa perubahan iklim merupakan sebuah ancaman bagi kehidupan seluruh umat manusia. IPCC menyerukan pentingnya sebuah kesepakatan global untuk menanggulangi masalah perubahan iklim, mengingat hal ini adalah sebuah masalah global dengan dampak yang dirasakan secara global pula. Berbagai laporan dari IPCC dijadikan pertimbangan oleh UNFCCC dalam menyusun komitmen dan kebijakan dalam penanggulangan pemanasan global secara global.⁷

Adapun tujuan utama Konvensi Perubahan Iklim adalah untuk menstabilkan konsentrasi gas rumah kaca pada tingkat aman, sehingga tidak membahayakan system iklim global. Namun konvensi ini belum mencantumkan target-target yang mengikat, seperti target tingkat konsentrasi GRK yang aman serta batasan waktu untuk mencapai target tersebut. Untuk mencapai tujuan konvensi diperlukan suatu prinsip. Prinsip-prinsip konvensi menekankan kesetaraan dan kehati-hatian sebagai dasar semua kebijakan di dalam konvensi, seperti tercantum dalam Pasal 3, salah satu prinsip-prinsip tersebut Berbunyi:

..... *Setiap pihak memiliki tanggungjawab umum yang sama, namun secara khusus harus dibedakan sesuai dengan kemampuannya* (common but differentiated responsibilities)⁸.

Dengan demikian setiap negara memiliki tanggungjawab yang lebih dengan menunjukkan keseriusannya dalam mencegah perubahan iklim dan mengatasi dampaknya. Konvensi ini kemudian membagi negara-negara ke dalam 2 kelompok, yaitu negara maju yang terdaftar di dalam Annex I (dikenal sebagai negara Annex I) serta negara berkembang yang tidak terdaftar di dalam Annex I (dikenal dengan negara non-Annex I). Negara Annex I adalah negara-negara maju yang di dalam sejarahnya telah lebih awal mengkontribusi gas rumah kaca ke atmosfer, yaitu sejak revolusi industri tahun 1850. Emisi GRK per kapita negara Annex I terhitung jauh lebih tinggi daripada emisi per kapita negara non-Annex I atau negara berkembang. Selain itu negara Annex I mempunyai perekonomian dan kemampuan yang lebih baik dalam menghadapi masalah perubahan iklim dibanding negara berkembang. Oleh karena itu, prinsip kesetaraan dan prinsip '*common but differentiated responsibilities*' (prinsip tanggung jawab bersama namun dengan porsi yang berbeda) yang diabadikan di dalam Konvensi, meminta negara-negara Annex I untuk mengambil langkah maju dalam hal menurunkan emisi GRK di dalam negerinya.⁹

Setelah Konvensi Perubahan Iklim diratifikasi, negara-negara peratifikasi atau Para Pihak, melakukan pertemuan tahunan yang dikenal dengan Pertemuan Para Pihak atau *Conference of the Parties* (COP). Pertemuan ini ditujukan untuk mengkaji ulang pelaksanaan konvensi dan untuk melanjutkan diskusi serta negosiasi dalam menangani masalah perubahan iklim. Selama 2 tahun setelah pertemuan COP 1, tidak ada kesepakatan internasional yang cukup berarti yang dihasilkan. Namun pada pertemuan COP 3, yang diselenggarakan pada tanggal 1-11 Desember 1997 di Kyoto, Jepang, barulah berhasil disepakati sebuah kesepakatan dengan komitmen yang lebih berarti. COP 3 yang

⁷ Armely Meiviana, dkk, Bumi Makin Panas, 2004, Anacam Perubahan Iklim di Indonesia, Laporan Pelangi, Jakarta hlm. 6

⁸ Daniel Murdiyarso, 2003, Sepuluh Tahun Perjalanan Negosiasi Konvensi Perubhan Iklim, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm. 26

⁹ Ibid hlm 30

dikenal dengan Konferensi Kyoto merupakan sebuah ajang pergulatan antara negara maju dan berkembang. Negara maju (Annex I) yang dianggap telah lebih dahulu mengemisikan GRK ke atmosfer melalui kegiatan industrinya menolak untuk memberikan komitmen yang berarti di dalam Protokol Kyoto. Sementara negara berkembang merasa belum mampu untuk menurunkan emisi GRK-nya karena dianggap akan menghambat proses pembangunan di negaranya. Setelah mengalami pergulatan dan negosiasi yang sangat alot, akhirnya pada hari terakhir pelaksanaan COP 3 disepakatilah sebuah ketentuan yang mengikat secara hukum dengan komitmen yang lebih tegas dan lebih detail. Ketentuan ini kemudian lebih dikenal dengan Protokol Kyoto.

Salah satu ketentuan yang terdapat di dalam Protokol Kyoto adalah sebuah mekanisme yang disebut *flexibility mechanism* atau mekanisme yang fleksibel. Mekanisme ini memungkinkan negara maju untuk melakukan penurunan emisi di luar negaranya, yaitu melalui usaha penurunan emisi di negara lain. Usaha penurunan emisi di negara lain bisa dilakukan melalui tiga mekanisme berikut ini¹⁰:

1. Joint Implementation (JI), mekanisme yang memungkinkan negara maju (investor) untuk mengimplementasikan proyek yang bisa menurunkan atau menyerap emisi di negara maju lainnya. Dengan timbal-baliknya, kredit penurunan emisi yang dihasilkan oleh proyek tersebut dimiliki oleh negara investor.
2. Clean Development Mechanism (CDM), mekanisme yang memungkinkan negara maju untuk mengimplementasikan proyek yang bisa menurunkan atau menyerap emisi di negara berkembang, dimana kredit penurunan emisi yang dihasilkan nantinya dimiliki oleh negara maju tersebut. Selain tujuan membantu negara maju dalam memenuhi target penurunan emisi, mekanisme CDM ini juga bertujuan untuk membantu negara berkembang dalam mendukung pembangunan berkelanjutan di negara berkembang.
3. Emission Trading (ET), mekanisme yang mengatur negara maju untuk membeli kredit penurunan emisi dari negara maju lainnya (tanpa harus melalui kerja sama proyek). Diantara ketiga mekanisme di atas, mekanisme CDM merupakan satu-satunya mekanisme di dalam protokol yang mengikutsertakan partisipasi negara berkembang. Untuk lebih jelasnya, CDM itu sendiri adalah sebuah mekanisme dimana negara maju dapat menurunkan emisi gas rumah kaca dengan mengembangkan proyek ramah lingkungan, proyek yang terbukti dapat menurunkan emisi GRK, di negara berkembang.

Pada intinya mekanisme CDM ini merupakan sebuah bentuk perdagangan karbon, dimana negara berkembang dapat menjual kredit penurunan emisi melalui proyek CDM kepada negara Annex I yang memiliki kewajiban untuk menurunkan emisi. Tujuan CDM, seperti yang tertera pada Protokol Kyoto Pasal 12, adalah: 1. Membantu negara berkembang, yang bukan merupakan negara Annex I, dalam menerapkan pembangunan yang berkelanjutan serta mengupayakan tercapainya tujuan utama Konvensi Perubahan Iklim, yaitu menstabilkan konsentrasi GRK dunia hingga pada tingkat yang tidak mengganggu sistem iklim global. 2. Membantu negara-negara Annex I agar dapat memenuhi target mereka dalam menurunkan jumlah emisi GRK-nya.

¹⁰ Ibid, lihat juga pada Yamin, Farhana and Joanna Depledge, 2004, *The International Climate Change Regime A Guide to Rules, Institutions and Procedures*, Cambridge University Press, hlm 184-190

Dari mekanisme yang dibangun oleh UNFCCC mencerminkan bagaimana tanggungjawab lingkungan dibangun sedemikian rupa dengan penyesuaian pada kondisi negara yang bersangkutan. Pola fleksibilitas dengan mapping keanggotaan menunjukkan tidak adanya pemaksaan mutlak bagi negara anggota untuk mengikuti standar tertentu, melainkan diserahkan sepenuhnya pada negara tersebut. Untuk konteks ini UNFCCC cukup merepresentasikan nilai cosmopolitan dengan berusaha membangun mekanisme kerjasama tanpa ada pendekatan coercive.

Aktor-aktor Konvensi Perubahan Iklim

Walaupun UNFCCC merupakan sub ordinat dari Perserikatan Bangsa-Bangsa yang notabene keanggotaannya adalah negara bangsa, tetapi dalam tataran praksis proses perumusan kebijakan, institusi global ini sangat mempertimbangkan masukan dan melibatkan aktor non state. Secara umum terdapat dua blok besar yang terdiri dari negara maju (develop atau industrialized countries) dan negara berkembang (developing countries) mereka ini yang kemudian dikelompokkan dalam Annex 1 dan non Annex 1. Kemudian diantaranya terdapat organisasi non pemerintah (NGO), Private sector, dan lembaga internasional lainnya. kelompok yang disebutkan terakhir tidak memiliki suara dalam negosiasi dan tidak memiliki akses pada pertemuan-pertemuan tertutup. Namun demikian aspirasi dan usulan mereka bisa disalurkan pada setiap negara baik secara individu, kelompok melalui kesempatan-kesempatan di luar acara formal.

Selanjutnya blok-blok ini dibagi lagi dalam blok yang lebih kecil lagi dengan kepentingan yang lebih spesifik, diantara blok-blok yang lebih kecil tersebut antara lain, Uni Eropa, JUSSCANNZ (merupakan negara-negara maju non Eropa, seperti Japan, US, Switzerland, Canada, Australia, Norway, dan New Zealand membentuk koalisi agar dapat saling bertukar informasi dan membentuk forum diskusi. Kemudian ada yang dikenal dengan Kelompo Payung (Umbrella Group), kelompok ini muncul setelah Protokol Kyoto, pada dasarnya kelanjutan dari JUSSCANNZ, bekerjasama membicarakan mekanisme Kyoto terutama Emission Trading. Kemudian ada kelompok Rusia dan CEIT (Countries with Economies in Transitions) yaieut negara-negara eks Uni Soviet yang dimotori oleh Rusia. Kemudian ada kelompok G77+China, merupakan kumpulan negara-negara berkembang yang memiliki tradisi solidaritas kuat dikarenakan perasaan senasib sebagai negara eks colonial. Kemudian ada juga kelompok negara berdasarkan negara kepulauan kecil (Alliance of Small Island States,AOSIS), negara yang tergabung dalam OPEC, kelompok negara Amerika Latin (Group of Latin America, GRILA) dan kelompok Negara Afrika¹¹.

Sementara itu, Organisasi non Pemerintah (NGO) juga memiliki pengaruh dan berperan aktif dalam menentukan pendapat pemerintah melalui berbagai lobi dan rekomendasi yang disusun dari studi-studi yang kredibel. Kurang lebih 985 NGO yang terlibat dalam pertemuan UNFCCC terakhir di Bali. NGO ini bisa dibedakan dalam 5 kategori, yaitu Environmental NGOs (ENGOS) seperti Earth First, WWF, Green Peace, dan laina-lain; NGOs Bisini dan Industri seperti , Business and industry NG Os (BINGOs); Local government and municipal authorities (LGMAs); Indigenous peoples organisations (IPOs); dan Research and independent NGOs (RINGOs). Semua kelompok NGOs ini memiliki tujuan dan kepentingan masing. Kelompok ENGOS dan BINGOs cenderung bertolak belakang, karena ide-ide mainstream penanggulangan perubahan iklim cukup berbeda.¹² Selain itu juga ada 67 Organisasi Internasional lainnya yang memberikan rekomendasi dan saran dalam proses pengambilan kebijakan di UNFCCC. Organisasi seperti GEF, ICAO, UNCTAD, UNDP, UNEP, UNICEF, UNIDO, WMO dan World Bank mengikuti proses negosiasi dan dapat

¹¹ Ibid hlm.

¹² Ibid, lihat juga pada http://unfccc.int/parties_and_observers/items/2704.php diakses 10 Juni 2009

mempengaruhi prosesnya jika mereka diminta menyampaikan informasi sesuai dengan kompetensinya.

UNFCCC dan Nilai-nilai Kosmopolitan

Dari paparan di atas, jika dihubungkan dengan nilai-nilai cosmopolitan, ada beberapa hal yang bisa diidentifikasi dari keberadaan UNFCCC baik secara perspektif maupun praksis. Dari aspek cosmopolitan moral, bahwa perubahan iklim sudah menjadi tanggung jawab dan kewajiban global, dimana semua aktor baik negara, individu, organisasi internasional, LSM internasional dan juga sector privat terlibat dalam sebuah nilai moral untuk mencegah terjadinya dampak lebih lanjut dari perubahan iklim tersebut. Nilai moral yang ada dalam perspektif cosmopolitan menginginkan suatu hal dan tujuan yang didasarkan pada kepentingan kemanusiaan dengan format *single moral community*¹³, dan masing-masing anggota memiliki kewajiban satu sama lain dalam mewujudkan nilai-nilai yang menjadi tujuan bersama. Single moral community ini yang bersifat transboundaries state, tentunya berbeda dengan konsep common nationality, religious, ethnicity, yang cenderung mengikat dan memiliki kewajiban tertentu. Dalam hal ini moral cosmopolitan dalam konteks perubahan iklim merupakan hasil pemikiran dan kesepakatan global. Dengan demikian, dalam proses negosiasi sifat global atau internasional sebuah konvensi dipahami dengan pengertian bahwa sebuah negara tetap memiliki jati diri yang berdaulat.

Seperti yang kita pahami bahwa Kosmopolitanisme mengakui kepemilikan bersama atas permukaan bumi berdasarkan prinsip-prinsip imperatif universal. Konvensi Perubahan Iklim hadir dalam rangka mengakomodir konteks tersebut. Dimana perubahan iklim adalah akibat perbuatan manusia di muka bumi, semuanya juga berakibat pada seluruh kehidupan manusia di muka bumi. Menjadi menarik jika hal ini lebih lanjut dilihat dari Konsep Immanuel Kant mengenai kosmopolitanisme, yang kemudian menjadi titik tolak Habermas dan Derrida dalam rangka kritiknya terhadap institusi maupun konstitusi politik warisan Pencerahan yang dianggap oleh keduanya gagal menciptakan kesejahteraan bagi umat manusia.

Derrida dan Habermas bergerak dalam lintasan wacana Pencerahan tentang toleransi, keadilan, dan tanggung jawab, lalu mencoba menempatkan kembali wacana ini dalam konteks demokrasi radikal, yaitu suatu politik universal melampaui kosmopolitanisme sebagaimana yang pernah ditegaskan oleh Kant. Derrida dan Habermas sepakat bahwa toleransi memiliki asal-usul keagamaan yang kemudian diapresiasi oleh politik sekuler sehingga tak heran bila toleransi sering dipraktikkan dalam semangat paternalistik, bahkan berat sebelah. Toleransi diandaikan berlangsung dalam payung otoritas politik yang dominan atas yang lain, minoritas.

Dalam pandangan Habermas, pola toleransi yang berat sebelah dapat dinetralkan jika toleransi dipraktikkan dalam konteks sebuah sistem politik yang partisipatoris sebagaimana disediakan oleh demokrasi deliberatif. Toleransi mengandaikan sikap warga negara terhadap yang lainnya berdasarkan hak dan kewajiban yang sama sehingga tidak ada ruang bagi otoritas tertentu yang diperbolehkan secara sepihak menentukan batas-batas, apa yang dapat ditoleransi dan apa yang tidak. Sebagai konsekuensinya, keadilan dan tanggung jawab niscaya diletakkan dalam konteks yang sama¹⁴. Dalam hal ini,

¹³ Neil Walker, Making a World of Difference? Habermas, Cosmopolitanism and the Constitutionalization of International Law, EUI Working Paper LAW No. 2005/17, hlm. 4

¹⁴ Paper Yudi Latif dan Abdul Dubun Hakim, Melampaui Kosmopolitanisme Politik, Universitas Paramadina, Jakarta diakses dari <http://www.asmakmalaikat.com/go/artikel/filsafat/Fil45.htm>, 24 Juni 2009. Lihat juga paparan Robert J. Brulle, *Habermas and green political thought Two roads*

mekanisme hak dan kewajiban yang telah dibangun dalam UNFCCC cukup merepresentasikan gambaran tersebut. Secara implicit UNFCCC merefleksikan ide tersebut dalam praksis pengambilan keputusan. Mekanisme emansipatoris tidak harus memposisikan pihak minoritas dalam posisi menerima begitu saja. Bahkan ruang public cenderung dibuka dalam mencapai sebuah consensus, hal ini ditandai bagaimana aktor-aktor non negara juga memiliki andil yang cukup signifikan dalam mempengaruhi berbagai klausul kesepakatan/consensus dalam konvensi.

Lebih lanjut, seperti yang ditekankan Habermas menekankan pentingnya toleransi dan konsensus rasional dalam masyarakat demokratis atau global. Toleransi harus dipandang secara positif baik etis maupun politis. Ia dipandang secara etis karena mengandaikan kebenaran dari yang lain. Ia dipandang secara politis karena mampu membentuk konsensus rasional. Pemihakan ini adalah turunan dari gagasan Habermas mengenai demokrasi konstitusional sebagai satu-satunya sistem yang dapat mengakomodasi komunikasi bebas dominasi dalam rangka pembentukan konsensus rasional.

Kondisi ini bisa dilihat dari mekanisme dan prosedur penanggulangan perubahan iklim melalui UNFCCC. Secara politis maupun etis, consensus yang dibangun mencerminkan kepentingan dari berbagai pihak. Pola komunikasi UNFCCC memberikan peluang kepada pihak manapun untuk mengajukan proposal yang akan dibahas dalam merumuskan kebijakan ditingkat yang lebih tinggi. Mulai dari kepentingan negara bangsa, kelompok bisnis dan industry, organisasi masyarakat sipil dan kelompok indigenus diberikan peluang untuk bersuara melalui proposal yang diajukan. Mereka juga bisa melakukan negosiasi secara langsung dengan negara-negara yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan. Sehingga pada akhirnya consensus yang dihasilkan lebih mengedepankan rasionalitas seperti pola demokrasi konstitusional.

Kesimpulan

UNFCCC mendasarkan asumsinya bahwa semua aktor baik negara maupun non-negara (termasuk individu) diakomodasikan dalam penciptaan norma perubahan iklim dengan sinergis dan tanpa paksaan. Masyarakat internasional seperti yang dipaparkan diikutsertakan dalam proses perumusan kebijakan. Konsep yang demikian ini sangat nampak bernuansa kosmopolitan. Lebih lanjut, Beberapa aspek dalam UNFCCC berikut ini menunjukkan keterkaitan konsep tersebut sebagai gagasan yang kosmopolitan, yakni:

- Konvensi perubahan Iklim sebagai global governance mengakomodasi semua aktor dalam hubungan internasional, baik itu aktor negara maupun non-negara. Baik individu maupun negara semuanya didudukkan dalam posisi yang sama (equality).
- Konvensi Perubahan Iklim pada dasarnya memperjuangkan lingkungan demi keberlangsungan spesies manusia dan melihat implikasi terhadap isu-isu kemanusiaan, bukan negara. Dengan demikian Konvensi Perubahan Iklim adalah konsep yang *moral driven*.
- Proses pembentukan aturan-aturan dilaksanakan secara konsensus dengan tidak menggunakan paksaan (non-coercion).
- Konvensi Perubahan Iklim lebih berorientasi pada pelembagaan isu dan solusi, bukan kepada penciptaan fisik lembaganya atau institusi formal. Seperti Protokol Kyoto.
- Konvensi Perubahan Iklim mempunyai semangat untuk menciptakan keteraturan dan keterdugaan terhadap perilaku aktor dalam hubungan internasional. Ini bisa dilihat dari kesepakatan yang dibangun dengan mengakomodir semua kepentingan aktor dengan melihat *existing conditions* pihak yang terlibat.

Dalam sudut pandang kosmopolitanisme moral, konvensi perubahan iklim akan dinilai dengan mutlak bahwa ia memanglah sebagai sebuah gagasan yang kosmopolitan. Moral kemanusiaan yang bersifat universal apabila dimengerti dan disadarkan dalam proses konsensus antara aktor-aktor dalam hubungan internasional, maka secara otomatis akan dapat menciptakan sebuah keteraturan dan keterdugaan perilaku-perilaku aktor hubungan internasional.

Daftar Pustaka

- Armely Meiviana, dkk, 2004, *Bumi Makin Panas; Ancaman Perubahan Iklim di Indonesia*, Laporan Pelangi, Jakarta
- Daniel Murdiyarso, 2003, *Sepuluh Tahun Perjalanan Negosiasi Konvensi Perubahan Iklim*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta,
- Bonn: Climate Change Secretariat (UNFCCC) Martin-Luther-King-Strasse 8 53175, Germany.
- Cabrera, Luis, 2004, *Political Theory of Global Justice : a Cosmopolitan Case for the World State*, London, Routledge
- White, Brian, Richard Little and Michael Smith.(2001). *Issues in World Politics*. New York: Palgrave.
- Foss, Jeffrey E., 2008, *Beyond environmentalism : a philosophy of nature*, , New Jersey, John Wiley & Sons
- Nugroho, Hanan, dalam "Ratifikasi Protokol Kyoto, Mekanisme Pembangunan Bersih dan Pengembangan Sektor Energi Indonesia: Catatan Strategis"
- UNFCCC. (2007). *Climate Change: Impacts, Vulnerabilities and Adaptation in Developing Countries*.
- Jack M, Hollander,. 2003, *The real environmental crisis : why poverty, not affluence, is the environment's number one enemy*, University of California Press, Berkeley,
- Muhadi Sugiono, *Global Governance Sebagai Agenda Penelitian dalam Studi Hubungan Internasional* diakses dari <http://msugiono.staff.ugm.ac.id/publikasi> 25 Mei 2009
- Globalisasi, Global Governance dan Prospek Governance di Dunia Ketiga**, diakses dari <http://msugiono.staff.ugm.ac.id/publikasi> 25 Mei 2009
- Neil Walker, *Making a World of Difference? Habermas, Cosmopolitanism and the Constitutionalization of International Law*, EUI Working Paper LAW No. 2005/17
- Piers H.G. (ed), 2006, *Contemporary Environmental Politics*, New York Routledge
- Winnefeld, James A. and Marry, E Morris, 1994, *Where Environmental Concerns and Security Strategies Meet; Green Conflict in Asia and Middle East*, Rand, St. Monica ,
- Yamin, Farhana and Joanna Depledge, 2004, *The International Climate Change Regime A Guide to Rules, Institutions and Procedures*, Cambridge University Press
- Yudi Latif dan Abdul Dubun Hakim, *Melampui Kosmopolitanisme Politik*, Universitas Paramadina, Jakarta
- Internet :
- <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0512/03/Bentara/2246603.htm>
- <http://www.asmakmalaikat.com/go/artikel/filsafat/Fil45.htm>
- http://unfccc.int/parties_and_observers/items/2704.php
- http://unfccc.int/essential_background/feeling_the_heat/items/2917.php
- <http://plato.stanford.edu/entries/cosmopolitanism/>
- <http://classicpersuasion.org/pw/diogenes/dldiogenes.htm>